

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro

[COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)]

(2015/C 012/11)

Relatrice: **ATTARD**

Il Parlamento europeo, in data 3 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 settembre 2014.

Alla sua 502a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 ottobre 2014 (seduta del 15 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli e 1 voto contrario.

1. Raccomandazioni e osservazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia la proposta in esame volta a modificare il regolamento (UE) n. 604/2013, ma evidenzia la necessità di affrontare una serie di difficoltà — quali, ad esempio, la complessità del sistema giudiziario e amministrativo e di altri sistemi in vigore negli Stati membri, la mancanza di informazioni e il timore di venire denunciati — per garantire che nessun minore venga lasciato in uno stato di incertezza giuridica o rimanga apolide.

1.2 Il CESE raccomanda vivamente che il principio dell'«**interesse superiore del minore**» prevalga su qualsiasi altra normativa in vigore a livello nazionale e sul diritto internazionale.

1.3 Il CESE osserva che la proposta di regolamento in esame non fornisce dei criteri su «come» debba essere stabilito l'«interesse superiore del minore» né «da chi». La definizione di tale «interesse superiore» dovrebbe essere conforme alle norme e agli standard delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

1.4 Il Comitato raccomanda che il personale chiamato ad occuparsi di minori non accompagnati sia adeguatamente formato al rispetto dei loro diritti.

1.5 Per evitare conflitti d'interesse e garantire la presenza di personale qualificato, l'organismo che stabilisce quale sia l'interesse superiore del minore dovrebbe essere un ente indipendente, privo di legami con le autorità competenti per l'immigrazione, di preferenza l'organismo incaricato della tutela dei minori in ciascuno Stato membro ⁽¹⁾.

1.6 Il CESE sottolinea che porre fine al **trattenimento di minori**, accompagnati o meno, va considerata una priorità della massima urgenza, a prescindere dalla procedura di cui essi formano oggetto.

⁽¹⁾ Ad esempio la *Oficina de protección de menores*, in Spagna, o lo *Jugendamt*, in Germania.

1.7 L'ingresso in uno Stato membro non dovrebbe mai essere negato ai minori non accompagnati e separati dalle famiglie, conformemente agli obblighi di **non respingimento** derivanti dai diritti umani internazionali, dal diritto umanitario e dal diritto dei rifugiati.

1.8 Il CESE raccomanda che la Commissione, nel garantire la conclusione di accordi tra Stati membri basati sull'interesse superiore del minore, definisca le procedure uniformi e i termini adeguati e flessibili per i casi previsti dall'articolo 8, paragrafi 4 *ter*, 4 *quater* e 4 *quinqies* del regolamento modificato.

1.9 I termini «informare» ed «effettiva possibilità» devono essere definiti in modo chiaro, al fine di garantire che il minore benefici di un'assistenza da parte di assistenti sociali adeguatamente formati, interpreti indipendenti e un rappresentante qualificato che agisca in veste di tutore legale, i quali devono aiutarlo a comprendere le conseguenze dell'intera procedura di presentazione di una domanda di protezione internazionale in un qualsiasi Stato membro dell'UE.

1.10 A giudizio del CESE, il **tutore legale** di un minore dovrebbe essere un «rappresentante qualificato», obbligatoriamente provvisto di esperienza con i minori e competente in materia sia di legislazione nazionale sugli stranieri che di normative sulla protezione dei minori.

1.11 Il CESE esorta con forza gli Stati membri a fare in modo che qualsiasi procedura di accertamento dell'età applicata dalle loro autorità sia ispirata all'interesse superiore del minore e si prefigga come principale obiettivo di garantire al minore l'esercizio dei diritti e la protezione che gli spettano; tale procedura dovrebbe svolgersi inoltre alla presenza di un tutore legale.

1.12 Il CESE raccomanda vivamente che, nel caso in cui il minore che abbia presentato domanda di protezione internazionale divenga adulto nel corso della procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di tale domanda, si debba stabilire che la sua età sia quella che il minore aveva alla data in cui ha presentato la prima domanda di protezione.

1.13 Occorre rivedere tutta una serie di **programmi strategici dell'UE** relativi alla protezione di migranti minori sprovvisti di documenti⁽²⁾. Tra questi ambiti d'intervento si possono indicare, ad esempio, la regolarizzazione in quanto strumento di politica migratoria, l'informazione e l'assistenza alle famiglie prive di documenti, la creazione di una banca di dati documentali, la registrazione delle nascite e la protezione dei dati, e infine il diritto all'istruzione e alla formazione professionale nonché quello ad avere accesso ai servizi sanitari e all'alloggio.

1.14 Secondo il CESE, occorre elaborare **una definizione più ampia** di «migrante minore non accompagnato in situazione irregolare», al fine di ricomprendere le diverse situazioni concrete presentatesi finora e che non sono contemplate nel regolamento proposto.

1.15 Il CESE mette l'accento sull'importanza di consultare sia esperti della società civile che operatori e professionisti del diritto competenti in materia di migranti minori, e guarda con impazienza alla possibilità di collaborare con la Commissione nell'ambito di tale consultazione.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 Il testo proposto dalla Commissione è volto a modificare l'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (il «regolamento Dublino III»).

2.2 La proposta è stata presentata alla luce di una recente sentenza della Corte di giustizia dell'UE⁽³⁾ che fornisce chiarimenti su quale sia lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione presentate da minori non accompagnati. La proposta punta a migliorare la situazione dei minori richiedenti protezione internazionale che non hanno familiari, fratelli o parenti nel territorio dell'UE.

2.2.1 Il paragrafo 4 *bis* codifica le disposizioni della sentenza della Corte nella causa C-648/11 stabilendo quanto segue: «se il minore non accompagnato non ha familiari, fratelli o parenti legalmente presenti in uno Stato membro conformemente ai paragrafi 1 e 2, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale e in cui lo stesso si trova, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore».

⁽²⁾ Sarah Spencer, COMPAS, Università di Oxford.

⁽³⁾ Causa C-648/11, MA e a. contro Secretary of State for the Home Department del Regno Unito.

2.2.2 Il paragrafo 4 *ter* riguarda il caso in cui un minore richiedente di cui al paragrafo 4 *bis* si trovi nel territorio di uno Stato membro in cui non ha presentato domanda. Tale Stato membro informa il minore non accompagnato del diritto di presentare domanda e gli offre l'effettiva possibilità di presentarla nel suo territorio, *a meno che ciò sia in contrasto con l'interesse superiore del minore*.

2.2.3 Il minore ha pertanto due opzioni: presentare domanda di protezione internazionale oppure non presentarla.

2.2.4 In quest'ultimo caso, quello cioè di un minore che decida di non presentare una nuova domanda nello Stato membro in cui si trova — una situazione che non è disciplinata dalla sentenza nella causa C-648/11 — ai sensi del paragrafo 4 *quater* il minore deve essere trasferito *nello Stato membro che risulta più idoneo alla luce del suo interesse superiore*. Tale norma intende garantire la certezza per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente, introducendo una disposizione certa e prevedibile ed evitando l'inutile protrarsi della procedura. Le garanzie per i minori previste dall'articolo 6 del regolamento (UE) n. 604/2013 si applicano a tutti i minori che sono soggetti alle procedure di tale regolamento; tuttavia, la proposta di regolamento in esame stabilisce inoltre, al paragrafo 4 *quater*, l'obbligo per lo Stato membro richiesto e per quello richiedente di cooperare nel valutare l'interesse superiore del minore.

3. Contesto

3.1 Le difficoltà cui devono far fronte i minori non accompagnati sono complesse e di varia natura, e richiedono quindi approcci multilaterali, globali e olistici.

3.2 Il CESE raccomanda di fornire a ciascun minore delle informazioni, in forma comprensibile per la sua età, sui diritti di cui può avvalersi, sulla base della pertinente Convenzione delle Nazioni Unite, in modo tale che i minori, soprattutto quelli «invisibili» che non ricevono un'assistenza adeguata, possano acquisire capacità sufficienti per presentare domanda di protezione.

3.3 Nel 2013 oltre un quarto dei richiedenti asilo nell'Unione europea era costituito da minori, ossia circa 120 000 persone, 12 685 dei quali minori non accompagnati⁽⁴⁾. Nel decennio appena trascorso la percentuale di minori non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo in Europa è rimasta stabile, pari cioè al 5 % circa del numero totale di richiedenti asilo.

3.4 Lo status di «minori migranti» («*children on the move*») può variare nelle diverse tappe del viaggio di questi minori, ed essi possono dover far fronte ad un ampio spettro di situazioni di vulnerabilità⁽⁵⁾ che occorre prendere in considerazione una per una.

3.5 Questi minori possono viaggiare accompagnati dalle famiglie o da soli, essere accompagnati da persone che non sono loro familiari o essere rimasti soli dopo il loro ingresso nel territorio di uno Stato membro. Anche i loro genitori, o chi presta loro assistenza, possono essere privi di documenti, ad esempio nel caso in cui siano entrati come migranti irregolari nello Stato membro oppure il loro soggiorno in quanto nucleo familiare si sia protratto al di là di quanto consentito dal permesso di soggiorno o dai visti. I genitori di questi minori, o chi presta loro assistenza, possono altresì beneficiare dello status di migranti regolari, ad esempio nel caso in cui il minore sia arrivato in Europa per raggiungere la famiglia ma non rientri in un programma di ricongiungimento familiare. Anche i minori nati sul territorio dell'UE possono essere sprovvisti di documenti se lo sono i loro genitori. Inoltre, i minori possono essere rimasti soli, e quindi essere non accompagnati, in seguito ad un'espulsione.

3.6 Gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di assicurare il recepimento nei rispettivi ordinamenti delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE, in particolare di quella pronunciata nella causa C-648/11 pertinente per il regolamento (UE) n. 604/2013, nonché delle tutele e degli standard della Convenzione delle Nazioni Unite; essi devono inoltre attenersi a due principi fondamentali della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, ossia: (i) il principio di non discriminazione (Articolo 2) e (ii) l'interesse superiore del minore (Articolo 3). Qualsiasi politica o pratica contraria al diritto internazionale e/o europeo dovrebbe essere denunciata come illecita, e dovrebbero essere avviate procedure di infrazione ogniqualvolta vengano violati i diritti dei minori.

⁽⁴⁾ Eurostat (2014), Asylum Statistics (Statistiche sull'asilo), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Documento di riferimento del Forum europeo sui diritti dei minori (2012) – http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Osservazioni generali

4.1 Il regolamento proposto garantirà che gli Stati membri si conformino a quanto disposto dal Commento generale n. 6 del Comitato dell'ONU sui diritti dell'infanzia, relativo al trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine.

4.2 La Convenzione dell'Aia del 1996 ⁽⁶⁾ stabilisce che, a prescindere dalle disposizioni delle legislazioni nazionali, i «bambini» o «minori» siano SEMPRE considerati tali sino al compimento dei 18 anni.

4.3 I principi fondamentali relativi ai diritti dei minori devono essere **sistematicamente integrati** nell'elaborazione, nell'applicazione e nel monitoraggio delle leggi, delle politiche, delle procedure e delle pratiche riguardanti i minori migranti non accompagnati.

4.4 Il regolamento proposto dovrebbe contemplare anche il caso di quei minori la cui domanda di protezione sia stata precedentemente respinta in un qualsiasi Stato membro.

4.5 Il personale chiamato ad occuparsi dei minori non accompagnati (tra cui le autorità di contrasto e quelle giudiziarie, gli incaricati dei colloqui, gli interpreti, gli assistenti sociali e gli animatori che lavorano con i giovani, gli operatori sanitari, i tutori, i rappresentanti legali, il personale di polizia e le guardie di frontiera) dovrebbe essere **adeguatamente formato** al rispetto dei diritti dei minori.

4.6 Benché la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo imponga agli Stati di trattare i minori privi di documenti alla stregua di «tutti» gli altri minori, senza alcuna distinzione, all'atto pratico si osservano delle tensioni tra i quadri giuridici nazionali che disciplinano il controllo dell'immigrazione e quelli relativi alla protezione dei minori. Il CESE esorta gli Stati membri a fare in modo che i minori in situazione irregolare siano considerati e tutelati prima di tutto in quanto minori, in base alle disposizioni dei sistemi nazionali di protezione dell'infanzia.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE ha espresso con forza il proprio punto di vista sulle politiche e sulle prassi relative ai diritti fondamentali dei migranti in situazione regolare o irregolare in tutta una serie di pareri ⁽⁷⁾, e ha ribadito tali posizioni in occasione della sua partecipazione alle riunioni del Forum europeo dell'integrazione.

5.2 In conformità della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e di altre convenzioni internazionali, ad esempio la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, andrebbero garantite **condizioni di accoglienza «a misura di minore»** a tutti i minori migranti, anche a quelli in situazione irregolare, siano essi privi di documenti oppure no, e anche nel caso in cui emigrino da uno Stato membro ad un altro.

5.3 All'arrivo di ogni minore non accompagnato o separato dalla famiglia si dovrebbe immediatamente assicurare a quest'ultimo un'assistenza legale gratuita e designare un **tutore legale** competente e indipendente con il compito di assistere, consigliare e proteggere il minore fintantoché questi non si ricongiunga con la propria famiglia o non sia adeguatamente collocato in custodia.

5.4 Il diritto dell'UE, pur riconoscendo l'importanza della tutela legale, non definisce i doveri di un tutore legale. Questi dovrebbe essere un «rappresentante qualificato», provvisto di esperienza con i minori e competente in materia sia di legislazione nazionale sugli stranieri che di normative sulla protezione dei minori; deve inoltre essere abilitato a rappresentare il minore in tutte le procedure decisionali, a condizione che il minore stesso abbia prestato il proprio consenso al riguardo ⁽⁸⁾, e disporre delle risorse finanziarie necessarie per avvalersi delle competenze di altri esperti qualora l'interesse superiore del minore lo richieda.

5.5 Per l'intera durata della procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, i minori non accompagnati dovrebbero poter disporre di un alloggio e avere accesso all'istruzione e alla formazione professionale, oltre che ai servizi sanitari, **alle condizioni di parità con gli altri minori** soggetti alla giurisdizione dello Stato membro di accoglienza. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere rivolta alle condizioni psicologiche di questi minori.

⁽⁶⁾ Convenzione dell'Aia, del 19 ottobre 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (Convenzione dell'Aia 1996), cfr http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29; GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6; GU C 67 del 6.3.2014, pag. 32; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 110.

⁽⁸⁾ Convenzione dell'Aia 1996.

5.6 Le risposte sotto forma di elaborazione di strategie e i piani d'azione a favore dei minori devono tenere conto del **punto di vista di questi ultimi** e dei resoconti delle loro esperienze. Le ricerche sulla necessità di elementi di prova incentrati sul minore, compreso il diritto di quest'ultimo di esprimere liberamente la propria opinione su tutte le questioni che lo riguardano, ha prodotto una serie di significative risultanze «di prima mano» utili per il Piano d'azione europeo sui minori non accompagnati (2010-2014) ⁽⁹⁾.

5.7 I termini «informare» ed «effettiva possibilità» devono essere definiti in modo chiaro, al fine di garantire: che (i) il minore benefici di un'assistenza da parte di assistenti sociali adeguatamente qualificati, interpreti indipendenti e un tutore legale, i quali devono aiutarlo a comprendere, in una lingua compresa dal minore stesso, le conseguenze dell'intera procedura di presentazione di una domanda di protezione internazionale in un qualsiasi Stato membro dell'UE, e che (ii) il minore sia tenuto a dare o rifiutare il proprio consenso, se occorre anche per iscritto.

5.8 Il minore non dovrebbe **essere trattenuto** in nessuna delle fasi della procedura di presentazione di una domanda di protezione internazionale. Il trattenimento del minore, inoltre, non gli consente di esercitare il proprio diritto di trasferirsi in un altro Stato membro per presentarsi domanda di protezione internazionale ⁽¹⁰⁾.

5.9 Qualsiasi decisione adottata a norma dei regolamenti Dublino II e III riguardante minori non accompagnati richiedenti asilo dovrebbe essere conforme alla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ⁽¹¹⁾.

5.10 Gli accordi e protocolli con diversi Stati membri cui si fa riferimento nella proposta di regolamento dovrebbero essere conformi alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5.11 Il CESE concorda pienamente quanto alla necessità che, a seguito dell'adozione del regolamento modificato in esame, la Commissione riveda gli atti delegati, come stabilito dal regolamento Dublino III e in conformità dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5.12 Nell'affrontare il tema del diritto del minore al ricongiungimento familiare, occorre chiarire il concetto di «**fratello o sorella adulto/a**», in modo tale che l'adulto possa responsabilmente adempiere ai propri doveri verso il minore secondo le disposizioni di legge.

5.13 Il CESE raccomanda agli Stati membri di fornire l'assistenza e le cure specialistiche necessarie ai **minori vulnerabili**, in particolare quelli con problemi psicologici, disabilità mentali o fisiche e/o problemi di salute, e ai minori che si trovino in situazione di emergenza — inclusi quelli provenienti da regioni teatro di conflitti dove hanno vissuto, soli o con i loro familiari, delle esperienze traumatiche — nonché ad adolescenti incinte o a genitori che non abbiano ancora compiuto 18 anni.

5.14 Il CESE raccomanda vivamente ai paesi dell'UE di fare in modo che qualsiasi **procedura di accertamento dell'età** applicata dalle loro autorità: (i) sia ispirata all'interesse superiore del minore ⁽¹²⁾, (ii) si svolga obbligatoriamente alla presenza di un tutore legale e (iii) sia affidata ad un gruppo di professionisti indipendenti formato da varie figure di esperti, sia uomini che donne, tra cui psicologi infantili, assistenti sociali e giuristi. La procedura di accertamento dell'età e la decisione che ne scaturisce dovrebbero essere basate su precise prove documentali.

5.15 Fino al completo espletamento della procedura di accertamento dell'età, chiunque dichiarati di essere minore dovrebbe essere considerato e trattato come tale.

5.16 L'età del minore andrebbe accertata principalmente sulla base di prove documentali. Una recente sentenza pronunciata da un tribunale spagnolo ha stabilito che la documentazione presentata non dovrebbe essere messa in dubbio.

5.17 Il minore dovrebbe essere pienamente informato in merito alla procedura di accertamento dell'età e alle relative conseguenze, e il suo punto di vista dovrebbe essere tenuto in debito conto, a seconda della sua età e del suo grado di maturità.

⁽⁹⁾ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the Rights of the Child in the European Union* («Elaborazione di indicatori per la tutela, il rispetto e la promozione dei diritti del minore nell'Unione europea»), 2009.

⁽¹⁰⁾ Comitato dell'ONU sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 6, Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine — CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-648/11, del 6 giugno 2013.

⁽¹²⁾ *European Network of Ombudspersons for Children* — ENOC (Rete europea dei garanti dei diritti dei minori) — www.ombudsmen.org

5.18 In mancanza di documentazione o nel caso in cui si nutrano seri dubbi circa l'età del minore, come provvedimento a cui ricorrere in ultima istanza potranno essere svolti esami medico-fisici, nel rispetto della cultura, della dignità e dell'integrità fisica e morale del minore stesso, dal momento che taluni esami fisici potrebbero risultare particolarmente stressanti, invasivi o traumatici. Qualora si ritenga necessario sottoporre il minore ad esami medico-fisici, si dovrebbe sollecitare e ottenere il suo consenso informato. L'esame medico-fisico deve essere completato da una valutazione socio-pedagogica realizzata da esperti. Le due procedure dovrebbero essere cumulative.

5.19 Le conclusioni cui si è pervenuti nel quadro di una qualsiasi procedura di accertamento dell'età dovrebbero poter **formare oggetto di ricorso**.

5.20 Lo status giuridico dei **minori non accompagnati che diventano adulti** nel corso della procedura è complesso e differisce da uno Stato membro all'altro. Sebbene la direttiva sull'asilo stabilisca le norme procedurali che disciplinano la questione, occorre definire delle regole relative ai diritti delle persone che compiono diciotto anni nel corso della procedura.

5.21 Il CESE raccomanda vivamente che, in tali casi, l'età della persona in questione venga stabilita nelle fasi iniziali della procedura di presentazione della domanda, al fine di ridurre il rischio che il minore si ritrovi in una situazione irregolare e scompaia.

5.22 La risposta degli Stati al problema della **tratta dei minori** non deve essere dettata dalla condizione di migrante del minore o dalla sua richiesta di asilo, bensì dall'interesse superiore del minore stesso.

5.23 I minori migranti in situazione irregolare non dovrebbero mai essere sottoposti ai **procedimenti penali** per motivi legati unicamente alla loro condizione di migranti né qualora il loro coinvolgimento in attività criminali sia conseguenza dello sfruttamento.

5.24 Gli Stati membri hanno tempo fino a luglio 2015 per dare attuazione alla direttiva sulla protezione dell'asilo, che prevede, tra l'altro, l'obbligo per i paesi UE di individuare tempestivamente i casi di minori non accompagnati vulnerabili.

Bruxelles, 15 ottobre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
